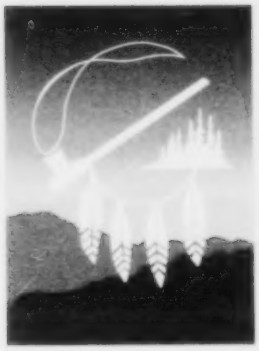
Indian Claims Commission

TOUCHWOOD AGENCY

Report on: Mismanagement (1920–24) Claim (Mediation)

Indian Claims Commission

Commission des revendications des Indiens



October 20, 2005

Chiefs and Councils
Touchwood Agency

The Honourable Andy Scott
Minister of Indian Affairs and Northern Development

The Honourable Irwin Cotler
Minister of Justice and Attorney General of Canada

Re: Touchwood Agency – Mismanagement (1920-24) Claim

The Touchwood Agency Tribal Council's outstanding claim of mismanagement of the Touchwood Agency between 1920 to 1924, was officially recognized by the federal government in March 1998, when it was "conditionally"accepted for negotiation.

Despite the creative solutions put forward by the parties and the assistance of the Commission, the parties were unable to reach a settlement agreement.

Our brief summary of the history of this claim and review of the process of negotiations are contained in the attached report, which we are honoured to present to you on this date.

FOR THE INDIAN CLAIMS COMMISSION

Renée Dupuis
Chief Commissioner

CANADA

Mailing address/Adresse postale
P.O. Box/C.P. 1750
Station/Succursale "B"
Ottawa, Canada K1P 1A2

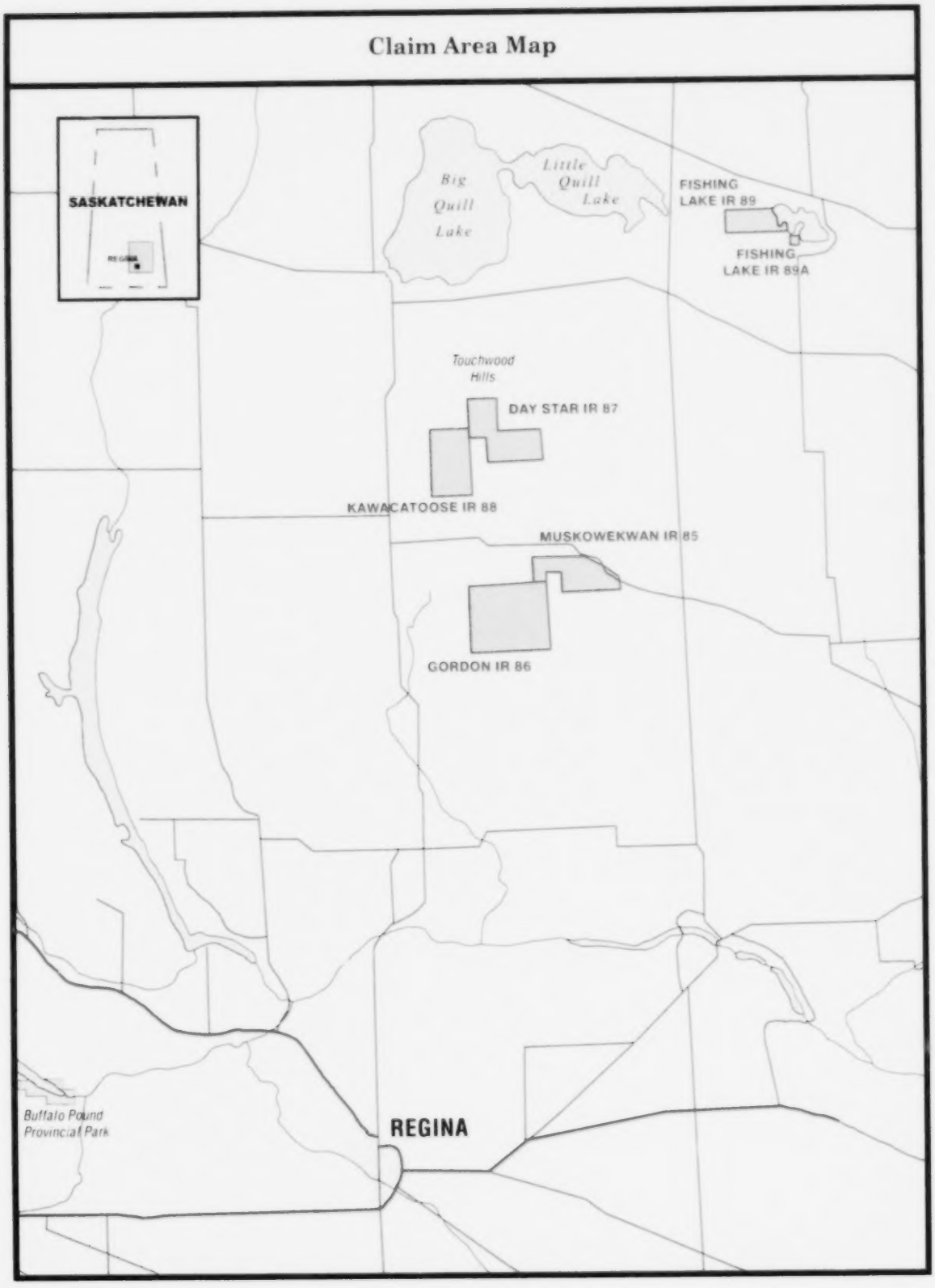
Physical address/Adresse municipale
Ed. Enterprise Building
Suite 400 - 427 *ouest, av.* Laurier Ave. West
Ottawa, Canada K1R 7Y2

Tel (613) 943-2737 *Fax* (613) 943-0157
www.indianclaims.ca

CONTENTS

PART I	**INTRODUCTION**	1
	The Commission's Mandate and Mediation Process	2
PART II	**A BRIEF HISTORY OF THE CLAIM**	5
PART III	**NEGOTIATION AND MEDIATION OF THE CLAIM**	11
PART IV	**CONCLUSION**	13

Claim Area Map



INDIAN CLAIMS COMMISSION

REPORT ON THE MEDIATION OF THE TOUCHWOOD AGENCY MISMANAGEMENT (1920–24) CLAIM NEGOTIATIONS

August 2005

PART I

INTRODUCTION

This report outlines the unsuccessful negotiation of a claim that has been in the Specific Claims system for 12 years. Based on events during the 1920s, the claim was conditionally accepted for negotiation, but, despite the assistance of the Mediation Unit of the Indian Claims Commission (ICC), the parties were unable to reach a settlement agreement. The First Nations have since asked the ICC to conduct an inquiry into the unresolved issues.

The report will not provide a full history of the Touchwood Agency claim, but, to provide the historical background, will summarize material submitted during the negotiations. The Indian Claims Commission must report its activities to the public, but, owing to the confidential nature of negotiations, the process and any problems or roadblocks can be referred to only in generalities.

For the purposes of this claim, five Saskatchewan First Nations – Day Star, Fishing Lake, Gordon, Kawacatoose, and Muskowekwan – reconstituted themselves as the Touchwood Agency Tribal Council. The First Nations claim that they suffered considerable financial losses because of the mismanagement of the Touchwood Agency from about 1920 to 1923, when J.B. Hardinge was employed as Indian Agent for the Agency. The claim was submitted to the Specific Claims Branch of the Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND) in March 1993. On March 5, 1998, John Sinclair, Assistant Deputy Minister, Claims and Indian Government, "conditionally" accepted the claim for negotiation on the grounds that the First Nations had

> sufficiently established that Canada has a lawful obligation within the meaning of the Specific Claims Policy, with regard to the claim. However, further research is required prior to entering into formal negotiations in order to identify the beneficiaries of the claim and to assess the compensation owing to the First Nations. If this process establishes that no compensation is owing with respect to one or more of the Touchwood Agency First Nations, then Canada will not proceed to formal negotiation with that First Nation.[1]

---

[1] John Sinclair, Assistant Deputy Minister, Claims and Indian Government, Indian and Northern Affairs Canada, to Chief Cameron Kinequon, Day Star First Nation, March 5, 1998, attached to Stephen Pillipow to Indian Claims Commission, March 5, 2004 (ICC file 2107-43-1M).

In a letter of clarification regarding this conditional acceptance, the department stated that it had no objection to the five Touchwood Agency First Nations acting as a single beneficiary to the claim and determining how an eventual settlement would be allocated. The conditional nature of the acceptance

> was intended to reflect the fact that further joint research would be required prior to proceeding to formal negotiations. This research will clarify the nature and extent of the financial mismanagement which took place at the Touchwood Agency between 1920 and 1924 and establish the extent of the losses which may or may not have been suffered by the Gordon, Fishing Lake, Day Star, Muskowekwan and Kawacatoose First Nations. Compensation will be negotiated based on the losses which are established.[2]

The First Nations and the department met on June 17, 1998, to discuss the conditional acceptance, and at that time the question of using the Indian Claims Commission as facilitator was discussed. The department's negotiator, Larry Ostola, had no objection to the ICC's involvement but "preferred for the present time to work directly with the First Nations" to avoid adding another layer, "which might make it even more difficult to coordinate schedules."[3] The ICC was asked to participate in September 2000, after the necessary forensic audit was completed and negotiations could commence.

The Commission's Mandate and Mediation Process

The Indian Claims Commission was created as a joint initiative after years of discussion between First Nations and the Government of Canada on how the process for dealing with Indian land claims in Canada might be improved. Following the Commission's establishment by Order in Council on July 15, 1991, Harry S. LaForme, a former commissioner of the Indian Commission of Ontario, was

---

2 Larry Ostola, Negotiator, Specific Claims Branch, Department of Indian and Northern Affairs, to Chief Lloyd Kinequon, Day Star First Nation, July 28, 1998, attached to Stephen Pillipow to Indian Claims Commission, March 5, 2004 (ICC file 2107-43-1M).

3 Summary of Negotiation Meeting with Touchwood Agency, June 17, 1998, attached to Stephen Pillipow, Woloshyn & Company, to Indian Claims Commission, March 22, 2004 (ICC file 2107-43-1M, vol. 1).

appointed as Chief Commissioner. With the appointment of six Commissioners in July 1992, the ICC became fully operative.

The Commission's mandate is twofold: it has the authority, first, to conduct inquiries under the *Inquiries Act* into specific claims that have been rejected by Canada, and, second, to provide mediation services for claims in negotiation.

Canada distinguishes most claims into one of two categories: comprehensive and specific. Comprehensive claims are generally based on unextinguished aboriginal title and normally arise in areas of the country where no treaty exists between First Nations and the Crown. Specific claims generally involve a breach of treaty obligations or instances where the Crown's lawful obligations have been otherwise unfulfilled, such as a breach of an agreement or a dispute over obligations deriving from the *Indian Act*.

These latter claims are the focus of the Commission's work. The Commission is mandated to review thoroughly a rejected claim and the reasons for its rejection with both the claimant and the government. The *Inquiries Act* gives the Commission wide powers to conduct such an inquiry, gather information, and, if necessary, subpoena evidence. If, at the end of an inquiry, the Commission concludes that the facts and law support a finding that Canada owes an outstanding lawful obligation to the claimant, it may recommend to the Minister of Indian Affairs that a claim be accepted.

In addition to conducting inquiries, the Commission is authorized to provide mediation services at the request of the parties. From its inception, the Commission has interpreted its mandate broadly and has vigorously sought to advance mediation as an alternative to the courts. In the interests of helping First Nations and Canada negotiate agreements that reconcile their competing interests in a fair, expeditious, and efficient manner, the Commission offers the parties a broad range of mediation services tailored to meet their particular goals.

PART II

A BRIEF HISTORY OF THE CLAIM

Indian affairs in the Prairie provinces in the 1920s was administered locally by various levels of supervision. Most reserves had a farming instructor who lived nearby and who oversaw the day-to-day activities of the Indians who were working the land. He reported to an Indian Agent, who was in charge of a number of reserves and bands in his particular agency. The Agent had a great deal of responsibility and power, for he was usually the local justice of the peace, and all the Indians in his agency had to go through him to buy or sell farm goods or to travel off the reserve. The agency usually employed a clerk to assist the Agent, especially with the bookkeeping. An Inspector was charged with travelling from agency to agency within his inspectorate to audit the books and to report on the administration of the agency. An Indian Commissioner, based in Regina, oversaw all the agencies and inspectorates.

The Touchwood Agency, located in Saskatchewan north of Regina, included the following reserves: Muscowequan (now Muskowekwan) Indian Reserve (IR) 85; Gordon IR 86; Day Star IR 87; Poor Man (now Kawacatoose) IR 88; and Yellow Quill (Fishing Lake) IR 89. The Agency office was located near Punnichy, Saskatchewan, which was centrally located to four of the reserves in the Agency (the Fishing Lake reserve was about 80 kilometres to the northeast).

On June 6, 1920, John B. Hardinge was hired as Agent at Touchwood, but, owing to some administrative confusion, he was not confirmed in that position until January 1923, retroactive to December 14, 1922.[4] Commissioner W.M. Graham dismissed the other eight applicants for the Agent's position in January 1923 and recommended Hardinge as the best candidate:

> Of the nine applicants I have been asked to consider, Mr. Hardinge only in my opinion has the necessary qualifications. He has been acting in the capacity of Agent for 2½ years, and his experience with Indians covers even a longer period. His constant personal contact with Indians, during the past 2½ years particularly, places

---

[4] D.C. Scott, Deputy Superintendent General of Indian Affairs, to W.M. Graham, Indian Commissioner, Regina, January 23, 1923.

> him far higher than the other candidates, and furthermore he served with distinction overseas. I have no hesitation in recommending him for the appointment.[5]

Just four months later, however, in April 1923, Commissioner Graham asked Inspector Mindy Christianson to visit the Touchwood Agency to investigate complaints that Agent Hardinge had made about his clerk, Robert Hick. After interviewing both men together, Christianson learned that the source of the problem was that Hardinge, according to Hick, did not always follow the department's financial regulations, and the Agent resented Hick's comments:

> Mr. Hick made no charge whatever against the Agent and further stated that he had never made any kind of charge in regard to his Agent, but that what had caused friction was that certain regulations set down by the Department in regard to the handling of the business in the office had not been carried out and that on several occasions he had spoken to Mr. Hardinge regarding this matter and at last the Agent told him that it was none of his business and that he was running the Agency and not the clerk. As Mr. Hick stated, he was laying no charge whatever, all he wanted was a square deal and the necessary information to enable him to intelligently enter up his books. The matter which he referred to was the handling of certain cash which he knew should have been entered in the books but was handled otherwise by Mr. Hardinge without the clerk knowing what had become of the money.[6]

Christianson referred to three specific cases, with amounts totalling $472, where the Agent had not followed the regulations and had not given the clerk sufficient information to make the proper bookkeeping entries. The Inspector had been to the reserve the previous December, and the clerk had found a way to solve his problem, without bringing charges against the Agent, simply by asking "whether all monies received by the Agency should go through the books or not." Christianson had "emphatically" answered in the affirmative, and, since January, Christianson was told, all moneys received had been entered in the agency books.[7] Christianson "gave him [Hardinge] a good talking

---

[5] W.M. Graham, Indian Commissioner, to Duncan C. Scott, Deputy Superintendent General of Indian Affairs, January 5, 1923, Library and Archives Canada (LAC), RG 10, vol. 9153, file 312-4, part 1.

[6] M. Christianson, Inspector of Indian Agencies, Regina, to W.M. Graham, Indian Commissioner, Regina, April 20, 1923, LAC, RG 10, vol. 9153, file 312-4, part 1.

[7] M. Christianson, Inspector of Indian Agencies, Regina, to W.M. Graham, Indian Commissioner, Regina, April 20, 1923, LAC, RG 10, vol. 9153, file 312-4, part 1.

to," and Commissioner Graham followed up with a letter of reprimand,[8] but there was no further inquiry into the finances of the Agency at that time.

In June 1923, Hardinge again wrote that his clerk, Robert Hick, was being insubordinate, and, in September of that year, the farming instructor on the Poor Man (Kawacatoose) reserve resigned, at least in part because "things had not been running harmoniously between himself and the Indian Agent."[9] Commissioner Graham once again called on Inspector Christianson to inspect the Agency and investigate the complaints.

Christianson began his inspection on September 24. His first stop was the Fishing Lake reserve, where he found the farming operations and reserve in very poor shape. When he arrived at the Agency office and looked through the books, he quickly discovered that there was a serious problem:

> Immediately I commenced checking the cash book and ledger I was aware that things were not right although the figures in the cash book agreed with the figures in the ledger.[10]

He noted that no debts were recorded in the books and that Hardinge assured him that all the debts to merchants were paid up. Christianson knew this reply to be false because merchants had been complaining to the Regina office. After interviewing the shopkeepers in nearby Lestock, he found that the Touchwood Indians owed money to practically every business in that town. Hardinge continued to lie about the debt, even after he admitted that the books were not accurate:

> The following day he came back to me and apologized saying that he knew he had done wrong and was aware that things were in a terrible mess there and if I would only give him one more chance he would give me a true statement of everything as

---

[8] M. Christianson, Inspector of Indian Agencies, Regina, to W.M. Graham, Indian Commissioner, Regina, April 20, 1923, and copy of a personal letter from W.M. Graham, Indian Commissioner, to J.B. Hardinge, April 25, 1923, both in LAC, RG 10, vol. 9153, file 312-4, part 1.

[9] W.M. Graham, Indian Commissioner, to Secretary, Department of Indian Affairs, September 20, 1923, LAC, RG 10, vol. 9153, file 312-4, part 1.

[10] M. Christianson, Inspector of Indian Agencies, to W.M. Graham, Indian Commissioner, January 8, 1924, p. 2, LAC, RG 10, vol. 5193, file 312-4, part 1.

> he wanted a clean sheet if he left the Agency. After allowing him this privilege I found that when he finally had the statement prepared he was still lying to me.[11]

On October 6, Christianson returned to Regina to confer with the Commissioner. Inspector Christianson said's opinion that it was necessary to go back to the beginning of Hardinge's administration to see what had taken place. Commissioner Graham agreed, and Christianson returned to the Touchwood Agency to conduct a thorough review of the Agency accounts. Headquarters, however, did not wait until the investigation was complete to relieve Hardinge of his position. According to the Order in Council, his services were dispensed with effective November 8, 1923,[12] but the Auditor General's Report for that year indicated that he was paid only to September 30.[13]

Christianson found that the "manner in which the financial administration of the agency has been handled is the most terrible mix-up that could be imagined."[14] Funds intended for the five Bands in the Agency, or their individual members, were repeatedly diverted to pay accounts simply to make the books balance, without any authority from either the Indians or headquarters. As well, during Hardinge's administration, band debt skyrocketed. When he took over the Agency in 1920, the total debt was approximately $15,000, but, one and a half years later, it had risen to almost $43,000. This debt was retired by loans from the Bands, to be repaid by the individual band members over five years. From 1922 until his dismissal in 1923, Hardinge had made purchases from merchants on credit, accumulating a debt of nearly $60,000. Only half of this amount was supported by written orders or notes signed by Hardinge, and the department recognized only these debts.[15]

---

[11] M. Christianson, Inspector of Indian Agencies, to W.M. Graham, Indian Commissioner, January 8, 1924, p. 3, LAC, RG 10, vol. 5193, file 312-4, part 1.

[12] Order in Council, PC 2571, December 24, 1923, T108634B.

[13] Touchwood Agency, Salaries, in Canada, Auditor General's Report, 1923–24, Part I, Indian Affairs Department, p. I-26.

[14] M. Christianson, Inspector of Indian Agencies, to W.M. Graham, Indian Commissioner, January 8, 1924, p. 4, LAC, RG 10, vol. 5193, file 312-4, part 1.

[15] Balfour Moss, Legal Submission, Touchwood Agency Mismanagement (1920–23), c. 1993, p. 5.

The department refused to honour any of the debts incurred by Hardinge, putting the onus for the Agency debt on the Bands and their members. Nor did it reimburse any of the interest payments and other money that Hardinge had diverted.

In October 1924, Commissioner Graham asked four of the Bands in the Touchwood Agency to pass Band Council Resolutions (BCRs) requesting that money be advanced from their capital funds "for the purpose of liquidating indebtedness of individual members of the Band to merchants and others from whom they have received credit on written orders given by the Indian Agent." Gordon's Band had only a nominal sum to its credit, but the other four Bands – Muscowequan, Poor Man (Kawacatoose), Day Star, and Fishing Lake – all signed the BCRs and, on December 1, 1924, the Privy Council approved the use of the capital funds of Muscowequan, Poor Man, and Fishing Lake (but was silent as to Day Star) for this purpose.[16] In a later letter to the Deputy Superintendent General of Indian Affairs, Commissioner Graham summarized the situation:

> You are aware of the fact that we had to borrow money from the Indians to pay bona fide indebtedness, and it was with difficulty we were able to get this money from them, as many of them contributed money to pay accounts for which they were not responsible.[17]

---

[16] See Balfour Moss, Legal Submission, Touchwood Agency Mismanagement (1920–23), c. 1993, pp. 7–9.

[17] W.M. Graham, Indian Commissioner, to D.C. Scott, Deputy Superintendent General of Indian Affairs, April 17, 1925, as quoted in Balfour Moss, Legal Submission, Touchwood Agency Mismanagement (1920–23), c. 1993, p. 9.

PART III

NEGOTIATION AND MEDIATION OF THE CLAIM

Beginning in September 1998, Canada and the five First Nations of the Touchwood Agency Tribal Council worked together to commission the forensic audit and historical research necessary to clarify the nature and extent of the financial mismanagement that took place at the Touchwood Agency under Agent Hardinge's administration and to establish the actual extent of the losses suffered by the Bands in the Agency. Together they developed the terms of reference for the project, selected the experts who would undertake the research and evaluation, and reviewed the various draft reports.

On September 20, 2000, the final report was tabled, and on September 28, the parties met and invited the Indian Claims Commission to attend. At this meeting there was formal agreement to ask the ICC to facilitate the negotiations. For the most part, facilitation focused on maters relating to process: the Commission chaired negotiation sessions, provided an accurate record of the discussions, followed up on undertakings, and consulted with the parties to establish mutually acceptable agendas, venues, and times for the meetings. The Commission was also available to mediate disputes if requested to do so by the parties, to assist in arranging further mediation, and to coordinate any further research that might be required by the parties to support the negotiations.

The Commission is not at liberty to disclose the discussions during the negotiations, which are privileged. Generally, discussion focused on issues such as individual versus collective losses, non-financial losses, and establishing present-day values for historical losses. By far the biggest issue, however, was determining the amount of losses. The expert report outlined three categories of losses: identified losses, probable losses, and potential losses, and, even though both parties wanted to deal with the losses in a global matter, they simply could not reach agreement on a compensation amount to settle the claim.

Despite the best efforts of both parties, the issues could not be resolved, and, on March 20, 2002, Canada advised that the negotiations were concluded without a satisfactory resolution. On August 26, 2003, the Touchwood Agency Tribal Council asked the Indian Claims Commission to conduct an inquiry into the unresolved issues. That inquiry is ongoing.

PART IV

CONCLUSION

The Commission is not at liberty to disclose the discussions during the negotiations. However it is worth noting why the negotiations were unable to produce a settlement.

The Commission, through its Mediation Unit, provides coordination services for loss-of-use studies to a negotiation table. These services, in part, ensure that reports commissioned by outside experts adhere to the terms of reference developed by the parties to the negotiations. In this case, the Commission was not involved until the experts' report had been completed, and certain expectations were created which could not be met or addressed at the negotiating table.

In addition, despite creative solutions put forward by the parties, they were unable to get past the existing polices governing the resolution of specific claims.

FOR THE INDIAN CLAIMS COMMISSION

Renée Dupuis
Chief Commissioner

Dated this 2nd day of August, 2005.

Indian Claims Commission

Enterprise Building
Suite 400 – 427 Laurier Avenue West
P.O. Box 1750, Station "B"
Ottawa, Canada K1P 1A2
Tel (613) 943-2737 Fax (613) 943-0157
www.indianclaims.ca

Commission des revendications des Indiens

AGENCE DE TOUCHWOOD

Objet du rapport : *Mauvaise Gestion (1920–24)*
(Médiation)

Indian Claims Commission

Commission des revendications des Indiens

Le 20 octobre 2005

Chefs et conseillers
Agence de Touchwood

L'honorable Andy Scott
Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien

L'honorable Irwin Cotler
Ministre de la Justice et procureur général du Canada

Objet : Agence de Touchwood – Négociations relatives à la mauvaise gestion de l'agence (1920-1924)

La revendication du Conseil tribal de l'agence de Touchwood relative à la mauvaise gestion de l'agence de Touchwood de 1920 à 1924 a été reconnue officiellement par le gouvernement fédéral en mars 1998, lorsqu'elle a été acceptée « conditionnellement » aux fins de négociations.

Malgré les solutions créatrices mises de l'avant par les parties et malgré l'aide de la Commission, les parties n'ont pu en arriver à une entente de règlement.

Notre rapport, que nous avons l'honneur de vous présenter aujourd'hui, résume brièvement la revendication et décrit le processus de négociations.

POUR LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

Renée Dupuis
Présidente

Mailing address/Adresse postale
P.O. Box/C.P. 1750
Station/Succursale "B"
Ottawa, Canada K1P 1A2

Physical address/Adresse municipale
Ed. Enterprise Building
Suite 400 - 427 *ouest, av. Laurier Ave. West*
Ottawa, Canada K1R 7Y2

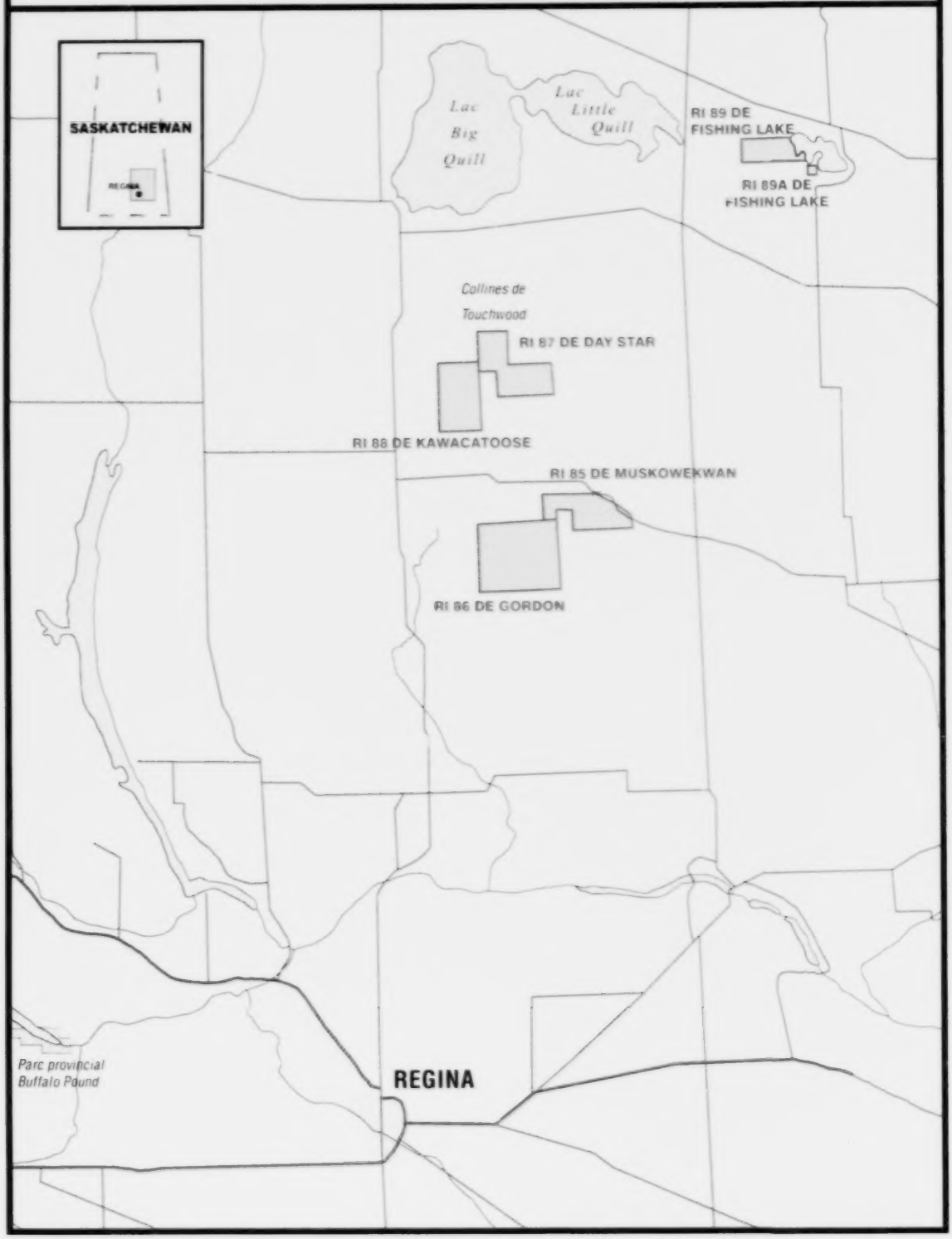
CANADA

Tel (613) 943-2737 *Fax* (613) 943-0157
www.indianclaims.ca

TABLE DES MATIÈRES

PARTIE I	**INTRODUCTION**	1
	LE MANDAT DE LA COMMISSION ET LE PROCESSUS DE MÉDIATION	3
PARTIE II	**BREF HISTORIQUE DE LA REVENDICATION**	5
PARTIE III	**NÉGOCIATION ET MÉDIATION DE LA REVENDICATION**	11
PARTIE IV	**CONCLUSION**	13

Territoire visé par la revendication



COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

RAPPORT DE MÉDIATION – NÉGOCIATIONS RELATIVES À LA REVENDICATION DE MAUVAISE GESTION PAR L'AGENCE DE TOUCHWOOD (1920–1924)

Août 2005

Note de la rédaction : Dans le présent document, les passages cités sont précédés de la mention [T] ou [Traduction] pour indiquer qu'il s'agit d'une traduction libre.

PARTIE I

INTRODUCTION

Le présent rapport rend compte de la négociation infructueuse d'une revendication versée au système des revendications particulières il y a 12 ans. Sur la base de faits remontant aux années 1920, la revendication a été acceptée sous condition aux fins de négociation, mais malgré la participation des Services de médiation de la Commission des revendications des Indiens (CRI), les parties n'ont pas été en mesure de conclure une entente de règlement. Après l'échec des négociations, les Premières Nations ont demandé à la CRI de mener une enquête sur les questions non réglées.

Ce rapport ne décrit pas en détail l'historique de la revendication relative aux agissements de l'agence de Touchwood, mais il résume les renseignements déposés durant les négociations. Règle générale, la CRI est tenue de rendre compte de ses activités au public, mais dans le cas à l'étude, en raison de la nature confidentielle des négociations, les événements, les problèmes et les obstacles qui ont ponctué le processus ne peuvent être évoqués que sommairement.

Aux fins de la revendication en cause, cinq Premières Nations de la Saskatchewan – soit celles de Day Star, de Fishing Lake, de Gordon, de Kawacatoose et de Muskowekwan – se sont associées de nouveau sous le nom du Conseil tribal de l'agence de Touchwood. Celles-ci affirment avoir subi des pertes financières considérables en raison de la mauvaise gestion exercée par l'agence de Touchwood de 1920 à 1923 environ, lorsque J.B. Hardinge y travaillait comme agent des Indiens. La revendication a été présentée à la Direction générale des revendications particulières du ministère des Affaires indiennes en mars 1993. Le 5 mars 1998, John Sinclair, sous-ministre adjoint, Revendications et gouvernement indien, accepte « sous condition » la revendication aux fins de négociation, jugeant que les Premières Nations ont

> [Traduction]
> établi de manière satisfaisante qu'au sens de la Politique des revendications particulières, le Canada a une obligation légale dans le cadre de la revendication. Toutefois, avant que des négociations officielles ne soient amorcées, des recherches doivent être effectuées afin de déterminer les bénéficiaires de la revendication et l'indemnisation à laquelle chacun d'eux a droit. S'il est établi qu'une ou plusieurs des Premières Nations du Conseil tribal de l'agence de Touchwood n'a droit a aucune

> indemnisation, le Canada n'engagera pas de négociations avec cette ou ces Premières Nations[1].

Dans une lettre visant à préciser les conditions d'acceptation, le porte-parole du Ministère affirme ne pas avoir d'objection à ce que les cinq Premières Nations du Conseil tribal de l'agence de Touchwood se réunissent pour constituer un seul bénéficiaire de la revendication et déterminent elles-mêmes, dans l'éventualité d'un règlement, la répartition de l'indemnisation. La nature conditionnelle de l'acceptation

> [Traduction]
> vise à souligner le fait que des recherches additionnelles doivent être menées conjointement avant que des négociations officielles ne soient amorcées. Ces recherches serviront à préciser la nature et l'ampleur de la mauvaise gestion financière exercée par l'agence de Touchwood entre 1920 et 1924 et à déterminer le niveau des pertes que pourraient avoir subies les Premières Nations de Gordon, de Fishing Lake, de Day Star, de Muskowekwan et de Kawacotoose. L'indemnisation sera par la suite négociée sur la base des pertes établies[2].

Les représentants des Premières Nations et du Ministère se rencontrent le 17 juin 1998 pour aborder la question de l'acceptation conditionnelle et évoquent alors l'idée de recourir aux services de médiation de la CRI. Le négociateur du Ministère, Larry Ostola, n'a rien contre la participation de la CRI, mais [T] « préfère, pour le moment, travailler directement avec les Premières Nations », faisant valoir que l'ajout d'un intermédiaire [T] « rendrait la coordination des emplois du temps encore plus difficile qu'elle ne l'est déjà[3]. » La participation de la CRI est demandée en

---

1 John Sinclair, sous-ministre adjoint, Revendications et gouvernement indien, Affaires indiennes et du Nord canadien, au chef Cameron Kinequon, Première Nation de Day Star, 5 mars 1998, joint à une communication de Stephen Pillipow à la Commission des revendications des Indiens, 5 mars 2004 (dossier de la CRI n° 2107-43-1M).

2 Larry Ostola, négociateur, Direction générale des revendications particulières, Affaires indiennes et du Nord canadien, au chef Lloyd Kinequon, Première Nation de Day Star, 28 juillet 1998, joint à une communication de Stephen Pillipow à la Commission des revendications des Indiens, 5 mars 2004 (dossier de la CRI n° 2107-43-1M).

3 Résumé d'une séance de négociation avec le Conseil tribal de l'agence de Touchwood, 17 juin 1998, joint à une communication de Stephen Pillipow, Woloshyn & Company, à la Commission des revendications des Indiens, 22 mars 2004 (dossier de la CRI n° 2107-43-1M, vol. 1).

septembre 2000, soit lorsque les vérifications judiciaires nécessaires sont terminées et qu'il est possible de commencer les négociations.

LE MANDAT DE LA COMMISSION ET LE PROCESSUS DE MÉDIATION

La Commission des revendications des Indiens a été constituée, dans le cadre d'une initiative conjointe, au terme d'années de discussions entre les Premières Nations et le gouvernement du Canada quant à la façon d'améliorer le processus de traitement des revendications territoriales des Indiens au Canada. Après la création de la Commission, par décret, le 15 juillet 1991, Harry S. LaForme, ancien commissaire de la Commission des Indiens de l'Ontario, est nommé commissaire en chef de l'organisme. La CRI deviendra pleinement opérationnelle en juillet 1992, avec la nomination de six commissaires.

La Commission est investie d'un double mandat : elle a le pouvoir, premièrement, d'enquêter, en conformité avec la *Loi sur les enquêtes*, sur les revendications particulières rejetées par le Canada et, deuxièmement, de fournir des services de médiation à l'égard des revendications en cours de négociation.

Le Canada classe la plupart des revendications dans l'une des deux catégories suivantes : les revendications globales et les revendications particulières. Les revendications globales sont en général fondées sur un titre ancestral non éteint et surviennent ordinairement dans des régions du pays où il n'existe pas de traité entre les Premières Nations et la Couronne. Les revendications particulières portent en général sur un manquement à des obligations découlant d'un traité ou sur des obligations légales que la Couronne n'a pas respectees, comme un manquement à une entente ou un différend quant aux obligations découlant de la *Loi sur les Indiens*.

C'est sur cette dernière catégorie de revendications que portent les travaux de la CRI. La Commission a pour mandat d'examiner en profondeur, avec les requérants et le gouvernement, une revendication rejetée et les motifs pour lesquels elle a été rejetée. La *Loi sur les enquêtes* donne à la Commission de vastes pouvoirs dans le déroulement de ses enquêtes, lui permettant de recueillir de l'information et de citer au besoin des témoins à comparaître. Si l'enquête permet de conclure que les faits et le droit démontrent que le Canada a envers les requérants une obligation légale non

respectée, la CRI peut recommander au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien d'accepter la revendication.

En plus de mener des enquêtes, la Commission peut fournir des services de médiation à la demande des parties. Dès sa création, la Commission a interprété son mandat de manière libérale et a vigoureusement cherché à promouvoir la médiation au lieu du recours aux tribunaux. Afin d'aider les Premières Nations et le Canada à négocier des ententes conciliant leurs intérêts divergents de manière juste, rapide et efficiente, la Commission offre aux parties une vaste gamme de services de médiation adaptés à leurs objectifs particuliers.

PARTIE II

BREF HISTORIQUE DE LA REVENDICATION

Dans les années 1920, les activités des Affaires indiennes dans les provinces des Prairies sont gérées localement et font l'objet de divers niveaux de supervision. En premier lieu, la plupart des réserves peuvent compter sur les services d'un instructeur agricole habitant à proximité et supervisant, au quotidien, le travail de la terre par les Indiens. L'instructeur agricole relève d'un agent des Indiens, lequel a la charge d'un certain nombre de réserves et de bandes confiées aux soins de son agence. Cet agent détient de nombreuses responsabilités et un pouvoir considérable. Non seulement assume-t-il habituellement le rôle de juge de paix, mais tous les Indiens sous sa charge doivent s'adresser à lui pour acheter et vendre des produits agricoles et pour sortir de leur réserve. Les agences engagent habituellement un commis pour aider l'agent, particulièrement en ce qui concerne la tenue des livres. Par ailleurs, les agences sont visitées périodiquement par des inspecteurs travaillant pour des bureaux d'inspection et chargés de vérifier les livres des agences et de rendre compte de leur administration. Enfin, un commissaire des Indiens, installé à Regina, supervise toutes les agences et tous les bureaux d'inspection.

L'agence de Touchwood, située en Saskatchewan, au nord de Regina, avait la responsabilité des réserves suivantes : réserve indienne (RI) de Muscowequan (maintenant Muskowekwan) (n° 85), RI de Gordon (n° 86), RI de Day Star (n° 87), RI de Poor Man (maintenant Kawacatoose) (n° 88) et RI de Yellow Quill (Fishing Lake) (n° 89). Elle avait ses bureaux près de Punnichy, en Saskatchewan, soit à proximité de quatre des réserves sous sa responsabilité (la réserve de Fishing Lake se trouvait à environ 80 kilomètres au nord-est).

Le 6 juin 1920, John B. Hardinge est embauché comme agent à l'agence de Touchwood, mais en raison d'un malentendu administratif, sa nomination n'est confirmée qu'en janvier 1923 et déclarée rétroactive au 14 décembre 1922[4]. Le commissaire W.M. Graham rejette les huit autres candidats au poste d'agent en janvier 1923 et recommande Hardinge comme meilleur candidat :

---

[4] D.C. Scott, surintendant général adjoint des Affaires indiennes, à W.M. Graham, commissaire des Indiens, Regina, 23 janvier 1923.

> [Traduction]
> À mon point de vue, des neuf candidats portés à mon attention, seul M. Hardinge possède les qualités nécessaires. Il occupe les fonctions d'agent depuis deux ans et demi et son expérience auprès des Indiens remonte encore plus loin. Son contact personnel et constant avec les Indiens, notamment au cours des deux dernières années et demie, lui confère un avantage important face aux autres candidats, sans compter qu'il a servi son pays avec distinction outre-mer. Je recommande sa nomination sans hésiter[5].

Tout juste quatre mois plus tard, toutefois, soit en avril 1923, le commissaire Graham demande à l'inspecteur Mindy Christianson de se rendre à l'agence de Touchwood pour enquêter sur des plaintes formulées par l'agent Hardinge au sujet de son commis, Robert Hick. Dans une rencontre avec les deux protagonistes, Christianson apprend que le nœud du problème, selon Hick, est que Hardinge ne respecte pas toujours les règlements financiers établis par le Ministère et n'apprécie pas les remarques de son commis à ce sujet :

> [Traduction]
> Lors de notre rencontre, M. Hick n'a pas porté la moindre accusation contre l'agent et a déclaré qu'il n'en avait jamais porté avant non plus. Il a expliqué que les frictions entre eux venaient du fait que certaines règles établies par le Ministère relativement au déroulement des activités administratives des agences n'étaient pas suivies, qu'il avait abordé le sujet à plusieurs reprises avec M. Hardinge et qu'au bout du compte, l'agent lui avait demandé de se mêler de ses affaires et lui avait rappelé que c'est le travail de l'agent, et non celui du commis, de diriger l'agence. Comme l'a souligné M. Hick, il ne désirait nullement accuser l'agent de quoi que ce soit, il voulait simplement que les affaires de l'agence soient menées en bonne et due forme et obtenir les renseignements nécessaires pour tenir les livres comme il se doit. Il a notamment fait référence au traitement de certaines sommes d'argent comptant dont il savait qu'elles auraient dû être consignées aux livres et avaient été traitées autrement par M. Hardinge. Le commis ignorait ce qu'il en était advenu[6].

Christianson fait référence à trois cas précis – mettant en cause 472 $ au total – dans lesquels l'agent n'a pas respecté les règlements ni donné au commis tous les renseignements nécessaires pour que

---

5 W.M. Graham, commissaire des Indiens, à Duncan C. Scott, surintendant général adjoint des Affaires indiennes, 5 janvier 1923, Bibliothèque et Archives Canada (ci-après BAC), RG 10, vol. 9153, dossier 312-4, partie 1.

6 M. Christianson, inspecteur des agences indiennes, Regina, à W.M. Graham, commissaire des Indiens, Regina, 20 avril 1923, BAC, RG 10, vol. 9153, dossier 312-4, partie 1.

les livres soient tenus adéquatement. Lorsque l'inspecteur avait visité la réserve, au mois de décembre précédent, le commis avait trouvé une façon de régler son problème sans accuser l'agent. Il avait alors simplement demandé à Christianson « si tous les fonds reçus par l'agence devaient être inscrits aux livres », ce à quoi l'inspecteur avait « évidemment » répondu par l'affirmative. Ainsi donc, selon les renseignements fournis à Christianson, depuis janvier, tous les fonds reçus sont inscrits aux livres de l'agence[7]. Christianson « a une bonne discussion avec lui [Hardinge] » et le commissaire Graham renchérit avec une lettre de réprimande[8], mais on n'examine pas plus à fond les finances de l'agence à ce moment-là.

En juin 1923, Hardinge se plaint de nouveau, par lettre, de l'insubordination de son commis, Robert Hick. Par ailleurs, en septembre de la même année, l'instructeur agricole de la réserve de Poor Man (Kawacatoose) donne sa démission, au moins en partie à cause de [T] « ses relations plutôt difficiles avec l'agent des Indiens[9] ». Le commissaire Graham demande une fois de plus à l'inspecteur Christianson de se pencher sur les activités de l'agence et d'enquêter sur les plaintes.

Christianson commence son inspection le 24 septembre. Il s'arrête d'abord à la réserve de Fishing Lake, où il trouve les terres et les installations agricoles, de même que la réserve en général, dans un fort piteux état. Une fois au bureau de l'agence, un simple coup d'œil aux livres lui permet de constater qu'il y a un sérieux problème :

> [Traduction]
> Dès que j'ai ouvert le livre de caisse et le grand livre, je me suis rendu compte que quelque chose clochait, bien que les chiffres concordaient entre les deux[10].

---

7 M. Christianson, inspecteur des agences indiennes, Regina, à W.M. Graham, commissaire des Indiens, Regina, 20 avril 1923, BAC, RG 10, vol. 9153, dossier 312-4, partie 1.

8 M. Christianson, inspecteur des agences indiennes, Regina, à W.M. Graham, commissaire des Indiens, Regina, 20 avril 1923, et copie d'une lettre personnelle de W.M. Graham, commissaire des Indiens, à J.B. Hardinge, 25 avril 1923, les deux documents se trouvant à la BAC, RG 10, vol. 9153, dossier 312-4, partie 1.

9 W.M. Graham, commissaire des Indiens, au secrétaire, ministère des Affaires indiennes, 20 septembre 1923, BAC, RG 10, vol. 9153, dossier 312-4, partie 1.

10 M. Christianson, inspecteur des agences indiennes, à W.M. Graham, commissaire des Indiens, 8 janvier 1924, p. 2, BAC, RG 10, vol. 5193, dossier 312-4, partie 1.

Il remarque qu'aucune dette n'apparaît aux livres et Hardinge l'assure que toutes les dettes envers les commerçants sont remboursées. Christianson sait que la vérité est tout autre car les commerçants ont porté plainte au bureau de Regina et un marchand de Lestock, localité des environs, l'a informé que les Indiens de Touchwood ont des dettes envers pratiquement tous les commerces du village. Hardinge continue malgré tout à nier les dettes, même après avoir admis l'inexactitude des renseignements aux livres :

> [Traduction]
> Le lendemain, il est revenu me voir pour s'excuser. Il a reconnu avoir mal agi et admis l'état lamentable des affaires de l'agence, mais m'a assuré que si je lui donnais une autre chance, il me dresserait l'état véritable de la situation, car il voulait que tout soit en ordre, au cas où il quitterait l'agence. Je lui ai accordé cette chance et par la suite, j'ai découvert qu'il m'avait encore menti dans le nouvel état financier qu'il avait préparé[11].

Le 6 octobre, Christianson retourne à Regina s'entretenir avec le commissaire. L'inspecteur est d'avis qu'il faut remonter au début de l'administration de Hardinge et découvrir ce qui s'est passé. Le commissaire Graham lui ayant donné son consentement, Christianson se rend de nouveau à l'agence de Touchwood pour y examiner les comptes en profondeur. L'administration centrale n'attend cependant pas le dénouement de l'enquête pour relever Hardinge de ses fonctions. Selon le décret, sa destitution est entrée en vigueur le 8 novembre 1923[12], mais selon le rapport du vérificateur général pour cette année-là, il n'a été payé que jusqu'au 30 septembre[13].

Christianson déclare que [T] « les finances de l'agence ont été gérées de la manière la plus épouvantable et chaotique qu'on puisse imaginer[14]. » À maintes reprises, les fonds destinés aux cinq bandes de l'agence ou à leurs membres ont été détournés pour payer des comptes, dans le seul

---

11 M. Christianson, inspecteur des agences indiennes, à W.M. Graham, commissaire des Indiens, 8 janvier 1924, p. 3, BAC, RG 10, vol. 5193, dossier 312-4, partie 1.

12 Décret, C.P. 2571, 24 décembre 1923, T108634B.

13 Agence de Touchwood, salaires, dans Canada, Rapport du vérificateur général, 1923-1924, Partie « I », ministère des Affaires indiennes, p. I-26.

14 M. Christianson, inspecteur des agences indiennes, à W.M. Graham, commissaire des Indiens, 8 janvier 1924, p. 4, BAC, RG 10, vol. 5193, dossier 312-4, partie 1.

but de faire balancer les livres, et ce, sans aucune autorisation, ni des Indiens, ni de l'administration centrale. Par ailleurs, durant le mandat de Hardinge, la dette totale des bandes a fait un bond phénoménal, passant d'environ 15 000 $ en 1920 à près de 43 000 $ un an et demi plus tard. Cette dette a été épongée au moyen de prêts consentis aux bandes et remboursés par leurs membres sur cinq ans. Entre 1922 et 1923, année de sa destitution, Hardinge a contracté une dette de près de 60 000 $ auprès de divers marchands. Seulement la moitié de ces achats à crédit étaient motivés par une ordonnance ou une note signée par Hardinge et ce sont là les seules dettes que le Ministère a reconnues[15].

Le Ministère a refusé d'acquitter quelque dette que ce soit contractée par Hardinge, rejetant plutôt le fardeau de la dette de l'agence sur les bandes et leurs membres. Il n'a en outre remboursé aucun intérêt sur ces dettes, ni aucune somme détournée par Hardinge.

En octobre 1924, le commissaire Graham a demandé à quatre des bandes de l'agence de Touchwood d'adopter une résolution du Conseil de bande (RCB) afin que leur soit avancé de l'argent de leur fonds de capital [T] « pour éliminer l'endettement de leurs membres envers les commerçants et autres entités leur ayant fait crédit sur ordonnance écrite de l'agent des Indiens ». La Première Nation de Gordon, n'ayant qu'une dette minime, s'est abstenue, mais les quatre autres – soit les Premières Nations de Muscowequan, de Poor Man (Kawacatoose), de Day Star et de Fishing Lake – ont chacune signé une RCB, de sorte que le 1er décembre 1924, le Conseil privé a approuvé l'utilisation des fonds de capital de Muscowequan, de Poor Man et de Fishing Lake à cette fin (rien n'est mentionné cependant au sujet de la Première Nation de Day Star)[16]. Plus tard, dans une lettre au surintendant général adjoint des Affaires indiennes, le commissaire Graham a résumé l'histoire comme suit :

> [Traduction]
> Vous n'ignorez pas le fait que nous avons dû emprunter de l'argent aux Indiens pour rembourser des dettes contractées de bonne foi et que c'est avec peine que nous

---

15 Balfour Moss, mémoire, Mauvaise gestion par l'agence de Touchwood (1920–1923), vers 1993, p. 5.

16 Voir Balfour Moss, mémoire, Mauvaise gestion par l'agence de Touchwood (1920–1923), vers 1993, p. 7–9.

avons réussi à obtenir cet argent de leur part, puisque nombre d'entre eux se trouvent avoir payé des comptes dont ils n'étaient pas responsables[17].

[17] W. M. Graham, commissaire des Indiens, à D. C. Scott, surintendant général adjoint des Affaires indiennes, 17 avril 1925, tel que cité dans Balfour Moss, mémoire, Mauvaise gestion par l'agence de Touchwood (1920–1923), vers 1993, p. 9.

PARTIE III

NÉGOCIATION ET MÉDIATION DE LA REVENDICATION

Dès septembre 1998, le Canada et les cinq Premières Nations du Conseil tribal de l'agence de Touchwood ont uni leurs efforts afin que soient réalisées les vérifications judiciaires et les recherches historiques nécessaires pour préciser la nature et l'ampleur de la mauvaise gestion financière exercée par l'agence de Touchwood au cours du mandat de l'agent Hardinge, ainsi que l'étendue réelle des pertes subies par les bandes de l'agence. Conjointement, ils ont élaboré le cadre de référence du projet, choisi les experts chargés des vérifications et des recherches et examiné les divers rapports préliminaires.

Le rapport final a été déposé le 20 septembre 2000 et huit jours plus tard, soit le 28 septembre, les parties se sont rencontrées en présence de représentants de la CRI. Lors de cette rencontre, les parties se sont entendues officiellement pour demander les services de médiation de la CRI, afin de faciliter le déroulement des négociations. Pour l'essentiel, le travail de médiation a porté sur les questions touchant le processus : la Commission a présidé les séances de négociation, fourni un compte rendu exact des discussions, vérifié l'exécution des engagements, consulté les parties pour établir des ordres du jour mutuellement acceptables et déterminé le lieu et l'heure des rencontres. La Commission était également disponible pour agir comme médiateur en cas de différend, lorsque les parties lui en faisaient la demande, pour les aider à prendre les dispositions nécessaires à la poursuite de la médiation, et pour coordonner toute recherche additionnelle nécessaire en vue d'appuyer les négociations.

La Commission ne peut dévoiler la teneur des discussions ayant eu lieu pendant les négociations puisqu'elles sont confidentielles. On peut cependant dire que, de manière générale, les discussions ont surtout porté sur les pertes individuelles et collectives, les pertes non financières et l'établissement de la valeur actuelle des pertes historiques encourues. La question centrale, toutefois, a été l'évaluation du montant des pertes. Dans leur rapport, les experts avaient classé les pertes en trois catégories : les pertes connues, les pertes probables et les pertes potentielles et, bien que les deux parties désiraient traiter les pertes globalement, elles n'ont tout simplement pas été en mesure de s'entendre sur un montant d'indemnisation satisfaisant pour régler la revendication.

Malgré les efforts sincères des deux parties, les questions en litige n'ont pu être réglées et le 20 mars 2002, le Canada a annoncé que les négociations prenaient fin sans la conclusion d'un règlement satisfaisant. Le 26 août 2003, le Conseil tribal de l'agence de Touchwood a demandé à la CRI de mener une enquête sur les questions non réglées. Cette enquête est en cours.

PARTIE IV

CONCLUSION

La Commission ne peut dévoiler la teneur des discussions qui a eu lieu pendant les négociations. Toutefois, il vaut la peine de souligner pourquoi les négociations sont demeurées infructueuses.

La CRI, par l'intermédiaire de son équipe de médiation, offre aux tables de négociation qui le désirent des services de coordination d'études de perte d'usage. Ces services assurent aux deux parties à la négociation – du moins jusqu'à un certain point – que les rapports commandés à des experts indépendants sont conformes au cadre de référence établi. Dans le cas présent, les parties ont demandé les services de la CRI seulement après le dépôt du rapport des experts. Certaines attentes étaient alors déjà créées et n'ont pu être satisfaites ni traitées à la table de négociation.

De plus, malgré le fait que les parties ont proposé des solutions innovatrices, elles n'ont pu sortir du cadre des politiques actuelles régissant le règlement des revendications particulières.

POUR LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

Renée Dupuis
Présidente

Fait ce 2 août 2005.

Commission des revendications des Indiens

Édifice Enterprise
427, av. Laurier ouest, suite 400
C.P. 1750, succursale "B"
Ottawa (Canada) K1P 1A2
Téléphone (613) 943-2737 Télécopieur (613) 943-0157
www.indianclaims.ca